

# PENATAAN KELEMBAGAAN, PERUBAHAN PARADIGMA DAN PILIHAN KEBIJAKAN SEBAGAI LANGKAH STRATEGIS MENANGGULANGI KEMISKINAN: PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Marlan Hutahaean

## ABSTRACT

*The objective of this paper is to describe how the three strategies, institutional upgrading, paradigm change, and policy choice, can be applied to alleviate poverty. A theoretical analysis is based on secondary data, result of the previous research and the outcome of policy implementation which are related in alleviating poverty in Indonesia. Based on this theoretical analysis, it is found that poverty is caused by institutional barrier, mistakes in selecting a development paradigm, and mistakes in selecting a policy.*

**Key words:** Institutions, paradigm change, poverty, bureaucracy

## PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara. Bahkan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Jepang, meskipun ukurannya berbeda daripada negara sedang berkembang, juga terdapat kemiskinan. Sharp, *et.al.* (1996) dalam Kuncoro (2004) menyatakan bahwa :

*"Poverty amidst plenty" is a striking feature of the American scene. Our nation is the richest in the world, yet millions of the people are poor, and million that do not live in poverty are poor relative to others. This is not American dream; it is the American paradox.*

Masalahnya adalah kemiskinan telah menjadi "stempel" bagi negara-negara

sedang berkembang (*developing countries*). Pada saat kita berbicara negara sedang berkembang, maka gambarnya adalah miskin, terbelakang, titik berat ekonomi pada sektor pertanian, teknologinya rendah, pertumbuhan ekonomi rendah dan lain-lain. Mengapa negara-negara sedang berkembang miskin?

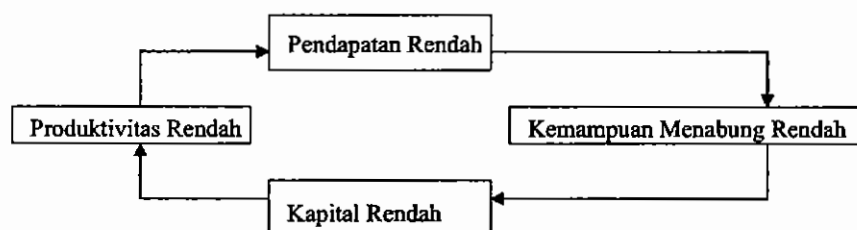
Ada banyak penjelasan tentang sebab-sebab kemiskinan. Pada umumnya negara-negara tersebut miskin karena dijajah oleh bangsa asing. Setelah merdeka ekonominya sedang hancur karena sebelumnya dieksploitir penjajah. Selain itu, pada umumnya negara-negara ini sangat menggantungkan perekonomiannya pada sektor pertanian yang subsisten,

metode produksi yang tradisional, yang seringkali dibarengi dengan sikap apatis pada lingkungan (Kuncoro, 2004).

Sharp, *et.al.* (1996) dalam Kuncoro (2004) mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi, yaitu:

1. Secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pada

Ragnar Nurkse, ekonom pembangunan ternama tahun 1953 lebih jauh mengatakan bahwa negara miskin itu miskin, karena dia miskin. (*a poor country is poor because it is poor*). Pandangannya ini kemudian dikenal dengan teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Hal ini divisualisasikan melalui gambar di bawah ini. (Moeljarto, 1995).



kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah.

2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitas rendah, yang pada gilirannya upah rendah. Rendahnya kualitas sumber daya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan.
3. Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Lebih jauh Jazairy, *et.al.* (1992) mengemukakan 10 faktor yang menyebabkan kemiskinan, terutama di pedesaan. Kesepuluh faktor tersebut adalah : (1) *policy induced processes*, (2) *socio economic dualism*, (3) *population growth*, (4) *resource management and the environment*, (5) *natural cycles and processes*, (6) *the marginalization of women*, (7) *cultural and ethnic factors*, (8) *exploitative inter mediation*, (9) *internal political fragmentation and civil strife*, and (10) *international processes*.

Sesungguhnya ada faktor lain menurut penulis yang menjadi faktor penyebab kemiskinan di negara-negara sedang berkembang, pertama, karena adanya pembagian kerja antara negara

sedang berkembang dengan negara maju. Negara sedang berkembang, oleh karena lahannya subur dan teknologinya rendah, pembangunannya dititikberatkan pada sektor pertanian. Sementara negara maju, oleh karena lahannya kurang subur, pembangunannya dititikberatkan pada sektor industri. Kedua belahan negara tersebut kemudian melakukan substitusi. Masalah yang muncul kemudian adalah adanya perbedaan harga substitusi. Harga barang-barang yang diproduksi melalui sektor pertanian lebih rendah dibandingkan harga barang yang diproduksi melalui sektor industri. Dengan demikian negara maju semakin maju, sedangkan negara sedang berkembang semakin miskin. Kedua, adanya kesalahan negara sedang berkembang dalam memilih paradigma pembangunan. Negara-negara tersebut umumnya memilih paradigma pertumbuhan (ekonomi). Sebagai langkah awal memang tepat, kerana negara sedang berkembang kekurangan biaya sehingga perlu menumbuhkan ekonominya. Sayangnya hal ini tidak disertai dengan pemerataan. Pemerataan menurut paradigma ini akan terjadi dengan sendirinya melalui *trickle-down effect*, yang pada kenyataannya yang terjadi sebaliknya yaitu *trickle-up effect*. Banyak negara sedang berkembang mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang

relatif tinggi, tetapi tidak membawa manfaat yang berarti bagi penduduk miskinnya. Ketiga, adanya keinginan yang kuat dari negara-negara sedang berkembang untuk sejajar dengan negara maju dalam waktu yang relatif singkat. Sayangnya sering kali upaya tersebut adalah upaya mengejar yang palsu (*catching-up fallacy*) (Moeljarto, 1995).

Berdasarkan berbagai faktor penyebab kemiskinan di atas, tulisan ini akan membahas dua faktor yang sangat mendasar yang perlu dicarikan pemecahannya, yaitu (1) *policy-induced processes* yang meliputi hambatan-hambatan institusional dan kebijakan yang bias yang dilakukan oleh pemerintah, (2) kesalahan dalam memilih dan menerapkan paradigma pembangunan. Tulisan ini secara khusus akan membahas berbagai kasus yang terjadi di Indonesia. Analisis yang dilakukan bersifat teoritis, yakni berdasarkan data sekunder berupa hasil-hasil penelitian yang ada sebelumnya dan hasil implementasi kebijakan yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

## KEMISKINAN DI INDONESIA

Hingga saat ini, definisi konsep dan operasional tentang kemiskinan belum mendapatkan kata sepakat. Padahal pengukuran kemiskinan sangat mendesak karena dapat digunakan

sebagai indikator seberapa jauh kebijakan penanggulangan kemiskinan telah dicapai dari waktu ke waktu. Dengan pengukuran yang dipandang lebih akurat, perubahan-perubahan dapat dimonitor dan diantisipasi dengan segera.

Belum adanya kesepakatan tentang definisi kemiskinan dapat dilihat dari adanya pembagian definisi ke dalam dua hal, yaitu definisi relatif dan absolut. Reitsma dan Kleinpenning (1985) dalam Keban (1995), merumuskan suatu definisi yang bersifat relatif tentang kemiskinan. Mereka berpendapat bahwa kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seseorang, baik yang mencakup materiil maupun non-materiil. Sementara definisi yang bersifat absolut dikemukakan oleh Sen (Meier, 1989), yang diartikan sebagai *the failure to have certain minimum capabilities*. Definisi ini telah mengacu kepada standar kemampuan minimum tertentu, yang berarti bahwa penduduk yang tidak melebihi kemampuan minimum tersebut dapat dianggap sebagai miskin.

Dalam konteks Indonesia, indikator kemiskinan sering mengacu kepada rumusan yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), meskipun ada sarjana Indonesia yang mengemukakannya. BPS membuat

batas garis kemiskinan melalui pengeluaran nilai rupiah yang setara dengan 2100 kalori per kapita per hari ditambah dengan nilai rupiah yang hanya cukup untuk mengkonsumsi komoditi non-pangan yang paling esensial. Hal ini berarti bahwa BPS menggunakan dua macam pendekatan yaitu, pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan batas kecukupan non-pangan (*head count index*). Pendekatan yang pertama merupakan pendekatan yang sering digunakan. Dalam metode BPS, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sedangkan *head count index*, merupakan ukuran yang menggunakan kemiskinan absolut. Jumlah penduduk miskin adalah jumlah penduduk yang berada di suatu batas yang disebut batas garis kemiskinan, yang merupakan nilai rupiah dari kebutuhan minimum makanan dan non-makanan. Dengan demikian, garis kemiskinan terdiri dari dua komponen, yaitu garis kemiskinan makanan (*food line*) dan garis kemiskinan non-makanan (*non-foodline*) (Kuncoro, 2004).

Selama periode 1976 sampai 2001 telah terjadi peningkatan batas garis kemiskinan yang disesuaikan dengan kenaikan harga barang-barang yang dikonsumsi oleh masyarakat.

Batas garis kemiskinan dibedakan antara daerah perkotaan dan pedesaan sebagaimana terlihat pada tabel 1.

Garis kemiskinan lain yang sangat terkenal di Indonesia adalah apa yang dibuat oleh Sajogyo. Dari studi selama bertahun-tahun dia mengukur garis kemiskinan dengan menggunakan standar harga beras. Sajogyo mendefinisikan kemiskinan sebagai tingkat konsumsi per kapita setahun yang sama dengan beras. Dengan kata lain, garis kemiskinan Sajogyo adalah nilai rupiah yang setara dengan 20 Kg beras untuk daerah pedesaan dan 30 Kg beras untuk perkotaan. Kemudian batasan ini berubah lagi menjadi 320 Kg untuk pedesaan dan 480 Kg untuk perkotaan.

Karena garis kemiskinan berdasarkan harga beras adalah lebih rendah dibanding garis kemiskinan

BPS, maka persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan akan lebih rendah setiap tahunnya. Ukuran Sajogyo tidak menunjukkan penurunan tingkat kemiskinan sebagaimana versi BPS. Walaupun demikian, ukuran Sajogyo telah menunjukkan suatu penurunan substansial dalam insidensi kemiskinan, baik untuk kawasan pedesaan maupun perkotaan. Kelemahan ukuran kemiskinan Sajogyo terletak pada dua hal (Kuncoro, 2004), *pertama*, mengandalkan pada satu harga yaitu harga beras. *Kedua*, meskipun beras tetap makanan pokok, sebagian besar penduduk Indonesia, seperti porsinya, menurun dengan cepat. Tabel 2 menunjukkan pada kita perbandingan penduduk miskin versi BPS dan Sajogyo.

**Tabel 1.**  
**Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan, 1984-2001**

Tahun	Batas Garis Kemiskin- Nan (Rp/Kapita/Bulan)		Penduduk Miskin (%)		Jumlah Penduduk Miskin (Juta)	
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa
1976	4.522	2.849	38.80	40.40	10.0	44.2
1984	13.731	7.746	23.14	21.18	9.3	25.7
1987	17.381	10.294	20.14	16.44	9.7	20.3
1990	20.614	13.295	16.75	14.33	9.4	17.8
1993	27.905	18.244	13.45	13.79	8.7	17.2
1996	42.032	31.366	13.60	19.90	9.6	24.9
1998	96.959	72.780	21.90	25.70	17.6	31.9
1999	89.845	69.420	15.10	20.20	12.4	25.1
2000	91.632	73.648	14.58	22.14	12.1	25.2
2001	100.011	80.382	9.76	24.95	8.5	28.6

Source : BPS (1994;2001); Kuncoro (2004)

**Tabel 2.**  
**Persentase Penduduk di bawah Garis Kemiskinan menurut BPS dan Sajogyo.**

Tahun	Perkotaan		Pedesaan	
	BPS	Sajogyo	BPS	Sajogyo
1964/65	n.a	65.1	n.a	49.3
1970	n.a	45.4	n.a	31.3
1976	38.8	31.2	40.4	28.1
1978	30.8	27.2	33.9	29.7
1980	29.0	24.4	28.4	17.1
1981	28.1	13.2	26.5	8.0
1984	23.1	31.3	21.2	7.4
1987	20.1	30.4	16.4	3.2

Source : Booth (1992); Kuncoro (2004)

Berapa pun angka yang kita peroleh tentang jumlah penduduk miskin di Indonesia berdasarkan kriteria absolut, tetap saja memiliki banyak kelemahan terutama jika angka-angka tersebut diharapkan dapat dijadikan dasar untuk menentukan pilihan kebijakan penanggulangannya. Kelemahan lain adalah bahwa kemiskinan seringkali menemukan karakternya bukan pada tingkatnya yang absolut, melainkan di dalam dimensinya yang bersifat relatif. Kelemahannya yang terakhir adalah dalam mengungkap dimensi lain dari kemiskinan seperti kesehatan, pendidikan, perlakuan di muka hukum, kerentanan terhadap tindak kriminal, ketidakberdayaan dihadapan kekuasaan, dan sebagainya (Sackrey, 1973); (Nasikun, 1993).

## **S T R A T E G I P E N A N G G U L A N G A N K E M I S K I N A N D I I N D O N E S I A : P E R S P E K T I F A D M I N I S T R A S I P U B L I K**

Disadari bahwa penanggulangan kemiskinan tidaklah mudah untuk dilakukan. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas persoalan kemiskinan. Kemiskinan tidak hanya menyangkut kecukupan pangan dan non-pangan saja, melainkan lebih dari itu dia menyangkut dimensi lain sebagaimana disebutkan sebelumnya. Walaupun kemiskinan sangat kompleks, bukan berarti tidak dapat ditanggulangi, meskipun sering gagal dan dilakukan secara terus-menerus dalam bentuknya yang berbeda-beda. Nurkse berpendapat bahwa harus ada strategi yang khusus yang dilakukan oleh setiap negara dalam menanggulangi kemiskinan. Setidaknya harus ada tindakan yang frontal. Lebih jauh ia mengatakan (Moeljarto, 1995) bahwa :

*A frontal attack ....a wave of capital investment in a number of different industries (a balanced growth) is necessary to break the vicious circle of poverty.*

Akan tetapi masalahnya adalah menyangkut hal yang klasik, yaitu bahwa negara-negara sedang berkembang, khususnya Indonesia tidak memiliki modal yang besar untuk melakukan itu semua. Karenanya, pada awal pembangunan, Indonesia memilih paradigma pertumbuhan untuk membangun negaranya, yang pada hasilnya hingga saat ini masih banyak penduduknya yang berada di bawah garis kemiskinan. (lihat Tabel 1).

Setidaknya ada tiga strategi yang dapat dipilih dan diterapkan untuk menanggulangi kemiskinan di Indonesia. Ketiga strategi dimaksud adalah : 1. penataan kelembagaan (*institutional upgrading*), 2. perubahan paradigma (*paradigm change*), dan 3. Pilihan kebijakan (*policy choice*).

### **1. Penataan Kelembagaan (*Institutional upgrading*)**

Penataan kelembagaan menyangkut dua hal, yaitu penataan institusi pemerintah (baca: birokrasi) dan keikutsertaan lembaga non-pemerintah, swasta dan kelompok masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan. Untuk menanggulangi kemiskinan secara mendasar kita tidak mungkin lagi dapat menggantungkan perspektif pembangunan yang memberikan kepercayaan berlebihan

kepada birokrasi pemerintah (*technocratic strategy*) untuk memegang kepemimpinan dalam penyelenggaraan program-program pembangunan khususnya penanggulangan kemiskinan. Aplikasi perspektif pembangunan yang demikian sering menghasilkan program-program pembangunan yang tidak hanya mengabaikan, tetapi juga menurunkan kemampuan masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi melalui inisiatif lokal. Lebih dari itu membuat mereka menjadi sangat tergantung pada birokrasi-birokrasi terpusat yang memiliki absorpsi sumber daya yang sangat besar, akan tetapi tidak memiliki kepekaan yang tinggi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lokal.

Coothen dan Uphoff (1980) dalam Nasikun (1993), memandang bahwa pokok persoalan yang dihadapi negara-negara sedang berkembang adalah *organizational-gap*. Karenanya, menurut keduanya bahwa yang paling penting bagi masyarakat miskin adalah pengembangan sumber daya manusia dan penyediaan lapangan kerja. Keduanya mensyaratkan pemberian peran istimewa kepada partisipasi masyarakat. Bentuk partisipasi dimaksud berkaitan dengan: (1) proses pengambilan keputusan, (2) ekspropriasi hasil pembangunan, dan (3) evaluasi hasil-hasil pembangunan.

Syarat paling penting menurut keduanya agar partisipasi masyarakat dapat berkembang adalah melalui *empowerment*.

Berdasarkan pandangan di atas, diperlukan adanya penataan-penataan birokrasi. Penataan itu adalah bahwa birokrasi harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk merancang dan melaksanakan apa yang menjadi kebutuhan mereka. Hal ini terkait dengan perubahan dari *issu Administration of Public* menjadi *Administration for Public*. Issu pertama menunjukkan bagaimana birokrasi pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa, yang aktif dan inisiatif dalam mengambil langkah apa saja yang menurutnya penting dan baik bagi masyarakat. Masyarakat dianggap sebagai pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus menerima apa saja yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Berbeda dari yang pertama, isu kedua menunjukkan suatu konteks yang lebih maju, yaitu birokrasi pemerintah harus lebih berperan dalam mengemban misi pelayanan terhadap publik (*service provider*). Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh Esman (1991); Moeljarto (1996) bahwa birokrasi harus menjadi *permanent steward or custodian of public interest*. Kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan birokrasi pemerintah.

*Administration for Public* merupakan konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat. Kegiatan pemerintah harus mengarah kepada *empowerment*, sehingga masyarakat semakin berdaya dan mampu mengatur hidupnya tanpa harus tergantung terus-menerus kepada birokrasi pemerintah.

Penataan kelembagaan kedua berkaitan dengan pengikutsertaan Kelompok-kelompok Masyarakat, *Non-Governmental Organization* dan Swasta. Efektivitas ketercapaian program seringkali justru lebih berhasil jika diimplementasikan oleh lembaga-lembaga tersebut. Hasil penelitian Hutahaean (1997) menunjukkan bahwa kelompok-kelompok masyarakat seperti kelompok tani yang sudah ada di Desa Wukirharjo, Kecamatan Prambanan, sebelum dibentuknya kelompok dalam rangka implementasi program Inpres Desa Tertinggal, justru lebih berhasil daripada kelompok yang dibentuk kemudian.

Kemudian, Sommer (1977) dan Coombs (1981) dalam Nasikun (1989) menunjukkan bahwa mengapa *Non-Governmental Organization* dapat Lebih berperan dalam mengimplementasikan program penanggulangan kemiskinan, adalah karena beberapa alasan seperti: (1) oleh skalanya yang kecil dan pendekatannya yang lebih



menekankan proses daripada hasil; (2) lebih mampu melibatkan lapisan masyarakat miskin di dalam proses pengambilan keputusan; (3) tekanannya yang lebih mementingkan proses daripada hasil-hasil pembangunan, memungkinkan masyarakat miskin belajar memperoleh kemampuan mengendalikan kehidupan mereka; (4) karena skalanya yang kecil dan tidak menjadi bagian dari birokrasi pemerintah, mereka umumnya lebih fleksibel dan eksperimental; (5) lebih mampu menyalurkan sumber daya; (6) lebih mampu bekerja dengan lembaga lokal; dan (7) lebih mampu mencapai sasaran dengan biaya murah.

Terakhir, peran swasta juga sangat dimungkinkan dalam mengimplementasikan program penanggulangan kemiskinan. Walaupun swasta biasanya lebih berorientasi profit, tetapi lembaga ini juga dapat diandalkan dalam menanggulangi kemiskinan seperti dalam bentuk pemberian kredit lunak kepada usaha kecil dan menengah. Bentuk lainnya adalah melalui kemitraan, yaitu perusahaan yang kuat menjadi bapak angkat bagi usaha kecil dan menengah.

## **2. Perubahan Paradigma (*Paradigm Change*)**

Thomas S. Kuhn (1970) mendefinisikan paradigma sebagai cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada masa tertentu. Kata paradigma juga sering dikaitkan dalam konteks pembangunan. Paradigma pembangunan mana yang paling tepat untuk diterapkan pada suatu negara, khususnya negara sedang berkembang, hingga saat ini tidak henti-hentinya didiskusikan. Paradigma pembangunan menyangkut strategi bagaimana yang paling tepat untuk membangun suatu negara.

Setelah Perang Dunia II, banyak negara-negara, khususnya yang baru merdeka memilih paradigma pertumbuhan untuk mengisi pembangunannya. Pilihan ini dilakukan karena kondisi negara tersebut yang sangat kekurangan modal, seperti uang, sumber daya manusia dan sumber daya alam. Bagaimanapun strategi yang harus dilakukan oleh negara tersebut adalah berupaya menumbuhkan ekonominya.

Indonesia sebagai salah satu negara sedang berkembang, memilih paradigma pertumbuhan untuk membangun negaranya. Hal ini tampak pada Tri Logi Pembangunan, yaitu pertumbuhan, stabilitas nasional dan pemerataan yang tercantum dalam

Garis-Garis Besar Haluan Negara. Urutan prioritas ini berlanjut hingga pada Pelita III. Dalam waktu yang tidak terlalu lama, memang pertumbuhan ekonomi Indonesia semakin baik. Jika kita bandingkan dengan apa yang digariskan oleh badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Organization*) bahwa pertumbuhan ekonomi rata-rata 5 % per tahun untuk jangka waktu yang lama di suatu negara dianggap sebagai keberhasilan, Indonesia telah mencapainya. Melalui paradigma ini, pada masa awal Orde Baru kita melihat pertumbuhan pembangunan infrastruktur yang sangat pesat. Namun demikian, melalui pertumbuhan ekonomi yang cukup baik itu, sebagian besar penduduk Indonesia berada pada garis kemiskinan. Hasil penelitian Sumarto (2002) dari SMERU Research Institute dalam Kuncoro (2004) menunjukkan bahwa:

- a. Terdapat hubungan negatif yang sangat kuat antara pertumbuhan dan kemiskinan. Artinya ketika perekonomian tumbuh, kemiskinan berkurang; namun ketika perekonomian mengalami kontraksi pertumbuhan, kemiskinan meningkat lagi.
- b. Pertumbuhan tidak mengurangi kemiskinan secara permanen. Walaupun terjadi pertumbuhan dalam jangka panjang selama

periode sebelum krisis, banyak masyarakat yang tetap rentan terhadap kemiskinan.

- c. Pertumbuhan secara kontemporer dapat mengurangi kemiskinan. Sehingga pertumbuhan yang berkelanjutan penting untuk mengurangi kemiskinan.
- d. Pengurangan ketimpangan mengurangi kemiskinan secara signifikan. Sehingga sangat penting untuk mencegah pertumbuhan yang meningkatkan ketimpangan.
- e. Memberikan hak atas properti dan memberikan akses terhadap kapital untuk golongan masyarakat miskin dapat mengurangi kesenjangan, merangsang pertumbuhan, dan mengurangi kemiskinan.

Gagasan pemerataan yang diharapkan akan terjadi melalui *trickle-down effect* tidak terjadi. Justru yang terjadi adalah *trickle-up effect*.” Kue nasional” yang dihasilkan itu ternyata hanya dinikmati oleh sekelompok orang. Berkaitan dengan hal ini, patut kita melihat apa yang dikatakan oleh Kuncoro (2004) sebagai berikut:

“Isu mendasarnya adalah tidak hanya bagaimana meningkatkan pertumbuhan Gross National Product (GNP), namun juga siapa yang membuat “kue nasional” itu tumbuh, segelintir orangkah atau banyak orang. Bila pertumbuhan terutama disumbangkan oleh golongan kaya, maka merekalah yang paling mendapat

manfaat dari pertumbuhan, sementara kemiskinan dan distribusi pendapatan semakin memburuk. Akan tetapi, apabila pertumbuhan disumbangkan oleh banyak orang, maka buah dari pertumbuhan ekonomi akan dirasakan secara lebih merata.”

Sebagai bukti bahwa “kue nasional” hanya dinikmati oleh sekelompok orang, Umar Juoro (1995) dalam Moeljarto (1996), menunjukkan bahwa di Indonesia, 200 perusahaan besar swasta menguasai pangsa pasar 55,8 %; Badan Usaha Milik Negara (BUMN) 36 % dan Koperasi dan Usaha Kecil yang merupakan 90% dari unit usaha, hanya mencapai 8,2% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Kondisi ini tampaknya tidak banyak berubah hingga saat ini.

Indonesia memang kemudian mengubah paradigmanya dari pertumbuhan menjadi pemerataan. Hal ini terlihat dari pergeseran urutan Tri Logi Pembangunan menjadi pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas nasional. Strategi ini memang sangat tepat, karena bagaimanapun pertumbuhan itu harus tetap ada. Hanya saja, oleh karena hasil pembangunan telah lama dikuasai oleh sekelompok orang, maka menjadi sulit menariknya untuk kemudian didistribusikan kepada masyarakat lainnya. Berbagai kebijakan kemudian akan sangat dipengaruhi dan cenderung ditujukan bagi kepentingan golongan pemilik modal.

Selain paradigma pertumbuhan dan pemerataan, di Indonesia berkembang pula paradigma lain yaitu paradigma yang berpusat pada manusia (*Human Center Development*), yang dipopulerkan oleh David C. Korten. Paradigma ini menitikberatkan aktualisasi nilai-nilai kemanusiaan sebagai tujuan akhir pembangunan nasional. Paradigma ini menekankan perkawinan antara *dilevered development* dengan *participatory development*, yang tidak hanya melibatkan mobilisasi sosial, akan tetapi juga pelimpahan kekuasaan (*devolution of power*). Paradigma ini menempatkan pemerintah dalam posisi sebagai enabler, yakni yang menumbuhkan iklim bagi aktualisasi nilai kemanusiaan seperti kebebasan (*liberation*), harga diri (*self esteem*), kepercayaan kepada diri sendiri (*self reliant*), martabat (*dignity*), kesadaran politik (*conscitization*), dan aktualisasi potensi manusia (*empowerment*).

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah paradigma yang bagaimana yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia? Tampaknya tidak ada paradigma tunggal yang dapat diterapkan untuk mengatasi kemiskinan. Pertumbuhan tanpa pemerataan dan pemberdayaan masyarakat akan sia-sia. Sebaliknya, pemerataan atau pemberdayaan masyarakat tanpa adanya pertumbuhan ekonomi adalah sesuatu

yang mustahil. Oleh karena itu, yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia tampaknya adalah kombinasi ketiga paradigma yang berjalan secara simultan.

### 3. Pilihan Kebijakan (*Policy Choice*)

Strategi ketiga ini berkaitan dengan kebijakan yang secara langsung (*direct*

*attack*) dapat menanggulangi kemiskinan di Indonesia. Jika kita mengkaji ulang, sesungguhnya telah banyak kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, baik pada masa orde lama maupun pada masa orde baru. Berbagai kebijakan tersebut berbentuk distributif, redistributif, rutin, non-rutin, *disvisible* maupun *collective*.

Tabel 3.  
Perkembangan Arah Program Pemberdayaan Masyarakat dan  
Program Penanggulangan Kemiskinan  
dalam Kurun Waktu Pelita VI (Ta. 1993/1994-1998/1999)

No.	Arah Kebijakan	Program			PARUL	PSEM
		IDT	PPK	P2KP		
1.	Pengembangan fungsi sarana sosial ekonomi	No	Yes	Yes	Yes	Yes
2.	Peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat	No	Yes	Yes	Yes	Yes
3.	Peningkatan pendapatan berlanjut	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
4.	Penciptaan kesempatan kerja produktif	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
5.	Pengembangan kapasitas adm. pembangunan	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
6.	Peningkatan ketrampilan dalam kegiatan	No	Yes	Yes	Yes	Yes
7.	Konstruksi pembangunan	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
8.	Peningkatan upaya pemupukan modal	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
9.	Peningkatan kegiatan ekonomi produktif rakyat	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
10.	Pengembangan partisipasi masyarakat	No	No	No	No	No
11.	Penanggulangan dampak negatif krisis	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
12.	Penanggulangan kemiskinan	No	Yes	Yes	Yes	Yes
13.	Peningkatan keterkaitan ekonomi antar kawasan	No	Yes	Yes	Yes	Yes
14.	Peningkatan keterkaitan jalur produksi dan distribusi	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
15.	Penguatan kelembagaan masyarakat dan aparat	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

Source : Dielaborasi dari Sumodiningrat (2001) dalam Kuncoro (2004)

Pada masa Orde Lama atau pada saat-saat negara Republik Indonesia menghadapi kekurangan devisa yang kronis, dan produksi jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, kebijakan pemerintah diarahkan untuk menciptakan swasembada pangan dan melindungi mereka yang berpendapatan tetap seperti Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian dari gejolak harga di pasaran. Terkait dengan itu, pemerintah melakukan kebijakan yang secara langsung menanggulangi kemiskinan melalui kebijakan beras murah (*cheap rice policy*) dan upaya mencapai swasembada.

Kebijakan di atas kemudian diwujudkan melalui program yang dikenal dengan Program Kesejahteraan Kasimo (*Kasimo Welfare Plan*) yang dicanangkan tahun 1952. Ada 3 tujuan dari program ini, yaitu (1) mencapai swasembada tahun 1956, (2) memanifestasikan keprihatinan pemerintah terhadap defisit anggaran dan devisa, (3) komitmen untuk mencapai kebutuhan pangan masyarakat. Keterbatasan dana memang tidak memungkinkan pemerintah memberikan pelayanan sosial yang lebih komprehensif, khususnya di pedesaan. Dalam mencapai sasarannya, Kasimo menerapkan strategi percikan minyak (*olie vlek strategy*) sebagaimana

sebelumnya pernah diterapkan oleh pemerintah Hindia Belanda (Timmer, 1974); (Moeljarto, 1987).

Kemudian pada masa Orde Baru, berbagai kebijakan yang langsung menanggulangi kemiskinan terus dilakukan. Berbagai kebijakan dimaksud dapat diklasifikasikan sebagai berikut : (a) pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan; (b) perluasan berbagai pelayanan publik seperti KIA, Keluarga Berencana (KB), pendidikan; (c) revolusi hijau (d) *resource sharing* dalam bentuk berbagai Instruksi Presiden (Inpres); (e) perluasan jangkauan perkreditan rakyat, seperti KUPEDes, Lumbung Pati Nagari, dan sebagainya; (f) pengembangan kelembagaan seperti PKK, Karang Taruna, dan sebagainya; dan (g) *last but not least* Inpres Desa Tertinggal, PPK, P2KP, PMDK, PARUL, dan PSEM. (Moeljarto, 1996); Kuncoro (2004).

Terkait pada point g di atas, kita dapat melihat program dan upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia pada kurun waktu Pelita VI (Tahun Anggaran 1993/1994 s/d 1998/1999) sebagaimana tampak pada tabel 3 berikut.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada umumnya kebijakan diarahkan secara langsung untuk menanggulangi kemiskinan. Kecualian pada Program IDT, akan tetapi tujuan akhir program tersebut

tetap mengarah pada penanggulangan kemiskinan.

Melalui kebijakan *growth-cum-poverty reduction*, Indonesia telah berhasil membatasi penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan secara substansial dalam kurun waktu dua puluh lima tahun. Jika penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan pada tahun 1970-an berjumlah 70 juta atau 60% dari penduduk Indonesia, maka pada tahun 1990 penduduk Indonesia yang berada di bawah garis kemiskinan tinggal 27,2 juta jiwa atau 15,08%. Kemudian pada tahun 1993, penduduk miskin itu menurun lagi menjadi 25,9 juta jiwa atau 13,67%. Akan tetapi, pada tahun 1998, 1999, 2000, dan 2001, jumlah penduduk miskin Indonesia mengalami pasangsurut sejalan dengan terjadinya krisis ekonomi pada Mei 1998. Pada masa dan setelah krisis ekonomi jumlah penduduk miskin Indonesia tahun 1998 bertambah menjadi sebesar 49,5 juta, tahun 1999 berkurang menjadi 27,5 juta, kemudian tahun 2000 berkurang menjadi 27,3 juta pada tahun 2001 bertambah lagi menjadi 37,1 juta, dan pada tahun 2002 menjadi sebesar 38,4 juta jiwa.

Apabila data agregat itu dirinci lebih jauh, maka tampak *spatial inequality* atau ketimpangan spasial yang cukup memprihatinkan. *Range* antar propinsi penduduk miskin ternyata

cukup lebar, merentang dari propinsi-propinsi "kaya" seperti Jakarta yang berpenduduk miskin sebesar 3,42 %, Sulawesi Selatan 15,88%, Bali 6,89%, Sumatera Barat 11,57%, sampai pada propinsi-propinsi yang proporsi penduduk miskinnya tinggi seperti Sulawesi Tengah 24,29%, Nusa Tenggara Timur 30,74%, Papua 41,80% dan Maluku 34,78 % (BPS, IKR 2002)

Ketimpangan spasial itu juga tercermin di dalam indeks pembangunan manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI). Di satu pihak ada propinsi-propinsi yang HDI-nya tinggi, seperti Jakarta (75,6), Sulawesi Utara (71,3), Sumatera Utara (68,8) dan Sumatera Barat (67,5), Daerah Istimewa Yogyakarta (70,8) dan Kalimantan Timur (69,9); di lain pihak ada propinsi-propinsi yang HDI-nya rendah seperti Nusa Tenggara Barat (57,8), Kalimantan Barat (62,9) dan Irian Jaya (60,1) (BPS, IKR 2002).

## KESIMPULAN

Pembangunan di Indonesia yang menggunakan paradigma pertumbuhan ekonomi melalui *technocratic strategy* telah memberikan kontribusinya pada pembangunan, tidak dapat dimungkiri. *Technocratic strategy* memfokuskan investasinya pada sektor-sektor atau program-program *growth generation*

telah menghasilkan infrastruktur pertanian pada khususnya dan infrastruktur ekonomi pada umumnya.

Sementara itu, *welfare-strategy* yang cenderung mengarahkan investasinya pada pelayanan sosial juga menunjukkan manfaatnya dalam bentuk sarana kesehatan, pendidikan, sanitasi, pemugaran rumah, gizi, kejar usaha dan sebagainya. Akan tetapi, program-program dan infrastruktur tadi cenderung terwujud melalui mekanisme pembiayaan yang sentralistik. Dengan adanya kendala budgeter, maka timbullah kerawanan-kerawanan dalam pelaksanaan program.

Untuk menanggulangi kemiskinan sekaligus melanjutkan pembangunan, perlu dicarikan strategi lain yang lebih menekankan pada *development from within* atau berkembang dengan mempercayakan pada kekuatan yang ada dalam masyarakat, khususnya di desa. *Development from within* tadi bertumpu pada sumber daya manusia. Kemampuan masyarakat untuk mengidentifikasi dan memaksimalkan sumber-sumber yang ada akan dapat menjadi kekuatan utama. Terkait dengan itu, strategi penataan kelembagaan, perubahan paradigma dan pilihan kebijakan sangat tepat untuk diterapkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Booth, Anne, 1992. "Income Distribution and Poverty" dalam Anne Booth (ed.), *The Oilboom and After Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Oxford, Singapore.
- Budiman, Arief, 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia, Jakarta.
- Hutahaean, Marlan, 1997. *Implementasi Kebijakan Program Inpres Desa Tertinggal di Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman (Studi Kasus di Desa Wukirharjo, Kecamatan Prambanan)*, Thesis tidak dipublikasikan, Program Pasca Sarjana, Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Jazairy, Idris, et.al., 1992. *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*, New York University Press, New York.
- Keban, Yermias T., 1995. *Pengantar Administrasi Publik*, Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Korten, David C., (ed.), 1986. *Community Management : Asian Experience Perspective*, Kumarian Press, West Hartford Connecticut.

- Kuncoro, Mudrajat, 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah : Reformasi, Perencanaan Strategi dan Peluang*, Erlangga, Jakarta.
- Levitan, Sar A., 1976. *Programs in Aid of the Poor*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London
- Nasikun, 1992. "Kemiskinan dan Pilihan Pelik Kebijaksanaan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia", makalah disampaikan pada *Pertemuan Pelayan Pelayanan III, Lembaga Pengabdian Pada Masyarakat (LPM)*, Universitas Duta Wacana, Yogyakarta 12 15 Nopember.
- , 1993. "Redefenisi Kriteria Batas Ambang Kemiskinan Berwawasan Martabat Manusia", makalah disampaikan pada *Seminar Bulanan Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK)*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- , 1993. *Strategi Pengentasan Kemiskinan Pedesaan : Problema dan Tantangan*, Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sackrey, Charles, 1973. *Political Economy of Urban Poverty*, W.W. Norton dan Company, Inc.
- Statistical Central Bureau, 2002. *People Welfare Indicators*, Jakarta.
- Timmer, Peter C., 1975. "The Political Economy of Rice in Asia : Indonesia", *Food Research Institute Studies*, 14 (3): 197 231.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987. "Strategi Pembangunan Desa", Makalah disampaikan pada *Simposium Sehari dalam Rangka Dies Natalis Ke-7 Universitas Slamet Riyadi*, Surakarta, 20 Juni.
- , 1989, "Paradigma Pembangunan dan Proses Perubahan Sosial di Pedesaan", Makalah disampaikan pada *Temu Ilmiah Perubahan Sosial dan Demokrasi di Pedesaan*, Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 11 13 Desember.
- , 1995. *Teori Pembangunan*, Magister Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- , 1999. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.